

〈論文〉

民生委員児童委員の兼任制についての一考察

A study of Minsei-iin-Jido-iin's dual-role system

藤高 直之*

Naoyuki Fujitaka

1. 研究の背景と目的

本研究は、100年以上に渡り我が国の地域福祉を支えてきた民生委員児童委員の兼任制に着目し、制度的妥当性の検証を目的とする。

1人のボランティアである地域住民が民生委員と児童委員を兼任することになったのは、1947年（昭和22）の児童福祉法の制定からであり、同法で定められた児童委員を民生委員が兼任することになって70年以上が過ぎている。児童委員の源泉は、戦前の少年保護法による「少年教護委員」であるとされる。当時の方面委員（民生委員の旧称）は、この少年教護委員に充てられていたため、戦後、児童福祉法に少年教護法が包括されたことにより民生委員が児童委員を兼任することになった。

このように民生委員制度は児童委員制度と共にその歴史を築くことになり、これまで長い歴史の中で民生委員は、児童委員というもう一つの職務とともに地域福祉の奉仕者としてその職務を遂行してきた。

しかし、兼任制が開始された当初からその是非については、様々な課題とともに語られており、地域における今日的な課題に十分に対応出来ていない現状も散見されている。

一例を挙げると、制度創設時から問題点の一つとなっている民生委員と児童委員の役割分担の明確化と協働のあり方を探ることも今後の課題として挙げられている。民生委員児童委員制度創設時は、援助の対象は児童や妊産婦だけでなく貧困の問題や高齢者の事など、同一世帯の問題であるとし、同一世帯に対して同じような性格をもった個別の委員が、あるときは児童福祉のために、あるときは生活保護のためにとその世帯に出入りするということは、能率と効果を殺ぐものであり、被援助家庭にとっても迷惑なことでもあるのであるという理由から同制度の兼任制が始まった経緯がある。しかし、同じ地域住民でもあり、ボランティアである委員の立場、世代問わず社会的孤立が問題となり、人と人との関わりが求められる現在の社会情勢を鑑みれば、必ずしも一人の委員が二つの委員を兼任制する必要性は低いとも考えられる。

*立正大学社会福祉学部子ども教育福祉学科

キーワード：民生委員児童委員、地域福祉、ボランティア

また、民生委員児童委員を取り巻く情勢として、厚生労働省は2025年をめどに地域包括ケアシステムの本格的な導入を予定しており、認知症や介護・リハビリ、ターミナルケアなど地域の抱える諸課題に対し、地域の社会資源を最適に組み合わせて支援することによって、住み慣れた場所において生涯を全うすることを目指している。このシステムが十分に機能するうえで地域の困りごとや要望をきめ細かく集め、施策に反映する民生委員児童委員の存在は必要不可欠であると言える。しかしながら、地域のつながりの希薄化（ソーシャル・キャピタルの衰退）により、民生委員児童委員の業務負担はこれまで以上に増加することが想定される。

なお、1994（平成6）年には新たに主任児童委員制度が創設されている。同制度は、児童委員活動の活性化を目的としたもので、民生委員児童委員の一部を主任児童委員に充てるものであるが、これまでの一人の地域住民が民生委員と児童委員の兼任制に加えて、主任児童委員制度の兼任制も加わり、非常に複雑な制度設計となっている。

上記の背景をふまえ、本研究では、100年以上に渡り我が国の地域福祉を支えてきた民生委員児童委員の兼任制に着目し、制度的妥当性の検証を目的とする。

本研究は、民生委員児童委員制度及び主任児童委員制度の根幹である「委員の兼任制」について言及する研究であり、これまでの先行研究は「委員の兼任制」を前提条件として、その中で委員の役割、活動のあり方や活動の活性化の方法を模索するものであった。

一例を挙げると、「民生委員児童委員制度、主任児童委員制度の成り立ち」について言及した先行研究は、民生委員児童委員の全国組織である全国民生委員児童委員連合会（以下、全民児連）の年史や主任児童委員制度創設時に関係者として携わった安斎（2001）の研究（主任児童委員制度創設をめぐる経緯と今日的課題）等があるが、「委員の兼任制」そのものに言及した先行研究はこれまでになされてこなかった。

このように本研究では、これまでの先行研究が前提としていた一人のボランティアである地域住民が、民生委員と児童委員という職務を兼任する（主任児童委員の場合は、一人で3つの兼任）という長きにわたり維持されてきた「制度設計」そのものに焦点を当てる点において、学術的独自性を有していると考えている。

2. 民生委員児童委員、主任児童委員制度の兼任制の成り立ちと背景

(1) 委員の制度設計

民生委員児童委員及び主任児童委員の関係を整理すると、まず民生委員は、民生委員法に法的根拠を持ち、厚生労働大臣から委嘱され、それぞれの地域において常に住民の立場に立って相談に応じ必要な援助を行い、社会福祉の増進に努める地域のボランティアである。また、民生委員は児童福祉法に規定されている「児童委員」を兼任している。

児童委員は、地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行っており、一部の児童委員は児童

に関することを専門的に担当する「主任児童委員」の指名を受けている。

つまり制度上、民生委員児童委員は1人で2つの職務を兼任することになり、児童委員の中から一部の委員が選任される主任児童委員は、さらに、1人で民生委員、児童委員、主任児童委員の3つの職務を兼任していることになる。

また、民生委員児童委員はそれぞれが担当区域を持ち活動しているが、主任児童委員は民生委員児童委員でもあるが担当区域を持たずに、一定数の民生委員児童委員で組織する民生委員児童委員協議会に配置されるという活動範囲の違いもあり、地域福祉の関係者でさえ正確な制度の実情を把握するのが難しい状況であると言える。

なお、民生委員児童委員、主任児童委員の活動は無報酬によるボランティア活動であるが、その身分は特別職の地方公務員（非常勤）であることも、同制度の複雑にしている点であると言える。

(2) 民生委員が児童委員を兼任することになった背景

先述した通り、児童委員制度の歴史は1947年（昭和22）の児童福祉法の制定から始まり、民生委員が児童委員も兼任することになって70年以上が過ぎている。

両委員が兼任することとなった経緯の中で注目すべき点が2つあり、1つ目は児童福祉法の設立当時、児童委員という名称で2つのケースワーカー制度を作ろうとしていた点である。

民生委員制度四十年史（1964）によると、当時の政府の国会提出の児童福祉法案において、「児童委員は事務吏員又は技術吏員を以て、これに充てる」となっており、同じ児童委員の名称のもとに、「都道府県の吏員である児童委員」と「民間奉仕者としての民生委員である児童委員」の二つを包含し、単一のケースワーカーの制度を作ろうとしたわけであるが、衆議院における審議において有給専任のケースワーカーと民間奉仕者としてのケースワーカーを同じ名称とするのは適当ではないとの理由で、政府の意図した有給専任の児童委員を現在の「児童福祉司」と呼称することに改められたことが挙げられる。⁽¹⁾

もともと、少年教護委員に当時の方面委員が充てられていたこともあり、民生委員が児童委員を兼任することになったのは自然の流れではあるが、一方で、そもそも別の制度設計をしていた経緯もあり、制度創設時の混乱を見ることが出来る。

2つ目は、民生委員と児童委員の兼任制が始まる前から是非論が展開されていた点である。同四十年史によると、「民生委員と民間奉仕者としての児童委員の兼任制については、政府原案も「民生委員令による民生委員は児童委員に充てられたものとする」と兼任制の建前をとったが、これを可とする意見と否とする意見とが強く対立した。」と当時の状況を示している。⁽²⁾

また、同四十年史では、「この兼任制について可とする論は、そもそも方面委員制度の発足当初から、児童の保護育成は方面委員活動の重要な一領域を占めており、少年教護法においては方面委員が全員少年教護員として同法の実施に協力し、また母子保護法では補助機関として、少年法等の実施に協力するとともに、他方民間活動としては妊産婦、乳幼児の保健指

導、農繁期の保育、育英活動、保育所、助産施設等の設置拡充に努めるほか、児童愛護週間、乳幼児栄養週間行事の実施を通じて児童福祉思想の啓蒙普及等に多大な実績を上げたのであり、かつ又世帯の援助指導と児童保護指導は密接不可分の関係があるので、同一世帯に対して同じような性格をもった個別のケースワーカーが、あるときは児童福祉のため、あるときは生活保護のために出入りすることは、指導の能率と効果を殺ぐものであり、被指導家庭にとっても迷惑なことであるから同一人がその両面の保護指導に当たることの方が適当であるとの理由であった。」と示している⁽³⁾。また、「これに対し否とする論は、過去の実績は一応これを認めるが、新しい時代感覚において正しく児童の心理を理解し、児童福祉の推進を図るためには少なくとも現在の民生委員の年齢、資質から見るとときに、民生委員のすべてが児童委員として必要な資格条件を備えていると見做し得ないし、また容易に期待できないので制度としてはあくまで個別なものとし、民生委員の中で適当なものを児童委員として選任するほか、広く他の分野からも人材を求めて児童委員とすべきであるとの主張であった。」と示している⁽⁴⁾。

当時のこのような是非論が展開されていたが、最終的に時の政府は、民生委員令及びその後の民生委員法において、民生委員の選考条件の中に児童委員たるにふさわしいことを附加し、児童福祉法においても民生委員が児童委員を兼ねることとし、現在の民生委員児童委員の兼任制の礎を築くこととなった。

以上のように、民生委員児童委員制度は、児童福祉法の制定と共に児童委員制度が民生委員制度との兼任制をとることからその歴史を歩み始めることとなった。しかし、前述したように、制度創設に至るまでの紆余曲折や制度創設当初から兼任制についての様々な議論がなされ、同四十年史によると、「全国民生委員児童委員大会や児童福祉事業大会において、しばしば民生委員と児童委員の兼任制の可否が論議され、ある時は兼任を可とし、ある時はこれを否とする結論がだされ、また兼任制を採用するとしても、これとは別に専任の児童委員を市町村毎に設置すべきことが提案されていることは、児童委員活動が低調であったことに対する批判とみることができよう」と示されており⁽⁵⁾、その議論は今もなお終結に至っていないと言える。

かくして、民生委員・児童委員制度は現在の制度体制を確立してきたのである。

3. 民生委員児童委員活動、主任児童委員活動の現状

民生委員児童委員及び主任児童委員の人数は、福祉行政報告例によると令和元年度末現在で民生委員児童委員が229,071人、主任児童委員が20,253人となっている⁽⁶⁾。

それぞれの定数及び充足率は下表と通りで、近年低下傾向にあるが、同じ地域のボランティアである保護司の充足率が90%前後であることに比べると高い充足率を保っている。

民生委員児童委員の兼任制についての一考察（藤高）

表 1

	民生委員児童委員数	主任児童委員数
定数	239,467人	21,974人
年度末人数	229,071人	20,253人
充足率	95.70%	92.20%

厚生労働省，2019，「民生委員（児童委員）数，委員の種類」，『令和元年度福祉行政報告例』を元に筆者作成。

なお，民生委員児童委員及び主任児童委員の年齢は，全国民生委員児童委員連合会（以下，全民児連）が実施した全国モニター調査によると，委員の平均年齢は，区域担当委員が66.8歳，主任児童委員が58.8歳となっている。同調査による両委員の年齢構成については下表の通りである。⁽⁷⁾

表 2

	平均年齢	70代以上	60代	50代	40代以下
民生委員児童委員	66.8歳	32.3%	56.4%	9.6%	1.4%
主任児童委員	58.8歳	8.9%	36.8%	41.8%	12.0%

全国民生委員児童委員連合会，「調査2 民生委員・児童委員の活動および意識に関する調査」『民生委員制度創設100周年記念全国モニター調査 報告書（第2分冊）の概要』，p 1. から一部抜粋。

このように高齢の民生委員児童委員の割合が非常に高く，60歳未満の委員が全体の1割にとどまる状況となっている。また，主任児童委員においても国が望ましいとしている「55歳未満」の委員は約3割であり，同調査も若年層の主任児童委員の確保の困難性を裏付ける結果となったことを認めている。⁽⁸⁾

なお，全民児連では，民生委員児童委員の活動を以下の「7つのはたらき」として整理している。

表 3

1. 社会調査（担当区域内の住民の実態や福祉ニーズを日常的に把握します。）
2. 相談（地域住民が抱える課題について，相手の立場にたち，親身になって相談にのります。）
3. 情報提供（社会福祉の制度やサービスについて，その内容や情報を住民に的確に提供します。）
4. 連絡通報（住民がそれぞれのニーズに応じた福祉サービスを得られるよう，関係行政機関，施設，団体等に連絡し，必要な対応を促すパイプの役割をはたします。）
5. 調整（住民の福祉ニーズに対応し，適切なサービスの提供が得られるように支援します。）
6. 生活支援（住民が求める生活支援活動を自ら行ない，また支援体制をつくっていきます。）
7. 意見具申（活動を通じて得た問題点や改善策について取りまとめ，必要に応じて民児協をとおして関係機関等に意見を提起します。）

全国民生委員児童委員連合会 HP，「民生委員児童委員活動の7つのはたらき」(<https://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/7works/>)，2021.3.26，閲覧。

上記の基本的な情報をふまえた上で、福祉行政報告例から民生委員児童委員、主任児童委員それぞれの活動の現状を確認することとする。

(1) 民生委員児童委員活動、主任児童委員活動の現状

民生委員児童委員、主任児童委員活動の主な活動の一つである相談・支援件数を分野別割合にしたものが下表である。⁽⁹⁾

表 4

	分野別相談・支援件数				
	総 数	高齢者に関すること	障害者に関すること	子どもに関すること	その他
民生委員児童委員	5,362,338	3,043,452	246,147	1,118,443	954,296
	100%	56.70%	4.60%	20.90%	17.80%
主任児童委員	444,922	44,667	12,290	340,592	47,373
	100%	10.00%	2.80%	76.60%	10.60%

厚生労働省、2019、「民生委員（児童委員）の相談・支援件数」、『令和元年度福祉行政報告例』を元に筆者作成。

民生委員児童委員では、高齢者に関する相談・支援が半数を超える56.7%であり、最も高い割合を示している。次いで、子どもに関することの20.9%、その他の17.8%と続くが、いずれも高齢者に関することの半数以下の割合であり、高齢者に関する相談・支援が著しく高い割合であることが分かる。

また、主任児童委員では、子どもに関することが76.6%と最も高い割合を示しているが、ここで注目すべきは、主任児童委員も子どもに関する相談・支援以外の対応を行っている点である。これは、主任児童委員は民生委員児童委員であるので当然のことであるとも言えるが、主任児童委員本来の役割を十分に遂行できていない可能性も考えられる結果とも言える。

次に、先述した相談・支援件数と併せて各委員のその他の活動件数、訪問回数、連絡調整回数に加えて活動日数を一覧にしたものが下表である。なお、各委員の件数をより分かりやすく示すために、委員一人あたりの件数換算も併せて表記している。⁽¹⁰⁾

表 5

	相談・支援件数	その他の活動件数	訪問回数	連絡調整回数	活動日数
民生委員児童委員	5,362,338	24,930,435	35,863,593	16,933,250	29,074,289
委員一人あたり	23.4	108.8	156.6	73.9	126.9
主任児童委員	444,922	2,111,645	532,510	2,178,983	2,362,074
委員一人あたり	22	104.3	26.3	107.6	116.6

厚生労働省、2019、「民生委員（児童委員）の相談・支援件数」、『令和元年度福祉行政報告例』を元に筆者作成。

その結果、民生委員児童委員、主任児童委員ともに年間の活動件数は、100日を超えており、かつ相談・支援件数よりその他の活動件数の比重が非常に高いことが分かる。なお、その他の活動は、「調査・実態把握」「行事・事業」「地域福祉活動・自主活動」「民児協運営・研修」「証明事務」「要保護児童の発見の通告・仲介」の6つの活動に分けられている。

また、それぞれの委員の特徴として、民生委員児童委員は訪問回数が活動日数を超えており活動日は複数の訪問先で活動している可能性が高いことが分かる。主任児童委員は、訪問回数は民生委員児童委員に比べると少ないものの、関係機関等の連絡調整回数が100件を超えており、地域の多くの関係者との関わりを確認することが出来る。

なお、先述した全民児連が実施した全国モニター調査によると、「就労中の委員は区域担当委員（民生委員児童委員）で35.3%、主任児童委員で56.4%と、主任児童委員は過半数が就労している。」との結果が出ており、就労しながら委員活動を行っている委員の存在も一定数存在することが分かる。

このように、民生委員児童委員及び主任児童委員は、地域住民に対する相談・支援とともにその他の活動も数多くの件数を取り組んでおり、非常に多忙であることが分かる。

3. 兼任制の問題点

本節では、民生委員制度と児童委員制度との兼任制について様々な視点から考察を行うために、3つ問題点に焦点を当て論じていくこととする。また、各問題点に対して問題点の提起、問題点の根拠、問題点が及ぼす影響について論じていくこととする。

(1) 業務の多様化とその比重の相違

（問題点）

近年、児童委員も兼任している民生委員の業務の多様化は著しいものがある。その業務を挙げると、先述したとおり要援助者に対する「相談・支援」があり、その他の活動として「調査・実態把握」「行事・事業・会議への参加協力」「地域福祉活動・自主活動」「民児協運営・研修」「証明（調査・確認等）事務」「要保護児童の発見の通告・仲介」がある。この7つの業務に対して一人の委員は、時に民生委員としてまたは児童委員としてその業務を行わなければならない。

簡単に例を挙げて説明すると民生委員としては、生活保護や介護保険、在宅福祉、年金に関する「相談・支援」、地域のねたきり老人・独居老人の実態調査や見守りなどの「調査・実態把握」、老人会や寄合などの会合への出席やねたきり老人・独居老人に対する食事サービスなどの「行事・事業・会議への参加協力」、その他の「地域福祉活動・自主活動」、そして民児協の運営や様々な相談に対応するための予備知識の習得などを目的とした研修による「民児協運営・研修」、要援助の生活保護申請時に必要な各種「証明（調査・確認等）事務」などがある。

そして上記の民生委員としての業務を行いつつ児童委員としては、子育てや虐待、いじめ、不登校などに関する「相談・支援」、地域の児童・その保護者、妊産婦の実態把握や見守り活動などの「調査・実態把握」、入学式、体育会、卒業式などの学校行事への参加や子育てサロンや出張図書館、おもちゃの図書館など「行事・事業・会議への参加協力」、その他児童・保護者、妊産婦などに対する「地域福祉活動・自主活動」、児童委員としての必要知識やネットワークの構築ための「民児協運営・研修」、要保護児童が一時保護入所や児童養護施設入所の際に参考意見の作成などの各種「証明（調査・確認等）事務」、また平成16年の児童福祉法改正により、児童虐待の通告は民生委員・児童委員を介してもその通告を行うことができるようになった、「要保護児童の発見の通告・仲介」などである。

以上の様な業務を日々遂行している民生委員児童委員であるが、各業務を均等に行っているのではなく、担当地域の特色もあるが業務内容により各業務に費やされる活動時間などの比重は異なる。

（問題点の根拠）

上記のあげた民生委員児童委員としての7つの業務が活動に占める比重として令和元年度福祉行政報告例によると、下表の通りとなる。⁽¹¹⁾

表 6

	総 数	相談・支援	調査・実態把握	行事・事業・会議への参加協力
民生委員児童委員	30,292,773	5,362,338	4,086,558	5,528,921
業務比重	100.0%	17.7%	13.5%	18.3%

	地域福祉活動・自主活動	民児協運営・研修	証明（調査・確認等）事務	要保護児童の発見の通告、仲介
民生委員児童委員	8,653,514	6,174,261	432,522	54,659
業務比重	28.6%	20.4%	1.4%	0.2%

厚生労働省、2019、「民生委員（児童委員）の相談・支援件数」、『令和元年度福祉行政報告例』を元に筆者作成。

上記のように活動の件数と業務比重を一覧にすると、民生委員児童委員の各業務の比重の違いは明白であることがわかる。民生委員児童委員の主な活動である「相談・支援」は17.7%と少なく、「相談・支援」以外の様々な活動に多くの時間を費やされていることがわかる。また、主な活動である「相談・支援」に焦点を当てそれぞれの業務内容の割合を見ると、先述した通り分野別相談では、「高齢者に関すること」が56.7%と過半数を占めており、次いで、「子どもに関すること」が20.9%と半数以下の割合になっている。また、「障害者の関すること」が4.6%「その他」が17.8%となっており、圧倒的に「高齢者に関すること」の割合が高

いことがわかる。

これは、民生委員としての業務が児童委員としての業務より圧倒的に多いことを示していると言えよう。このように近年、民生委員児童委員の業務は非常に多様化しており、さらにその業務内容によって比重が異なることがわかる。

（問題点が及ぼす影響）

以上のような業務の多様化によって民生委員児童委員は、時には民生委員として時には児童委員として上記に挙げた様々な活動を行わなければならない非常に重い負担が掛かっている状態である。また、業務の比重の違いにより、現場で活動している民生委員児童委員は、民生委員としての業務の比重が多いために、民生委員としての意識・自覚はしっかり持っているものの、日頃児童委員としての活動が民生委員に比べる圧倒的に少ないために児童委員としての意識・自覚が薄れてしまう恐れがある。児童委員としての意識・自覚が薄れてしまうと自然と児童委員活動への意欲が薄れ停滞化してしまう恐れがある。近年、児童委員の活性化を図るために主任児童委員制度の創設や、アクションプランなどの行動計画を立て様々な活動を行っているが、現状の打開には至らず主任児童委員制度の創設は逆効果ではないかという声も一部では聞かれることがある。

現状の兼任制の是非を考察する上で、この業務の多様化とその比重の相違は、重要な問題点の一つであると考えられる。

（2）都市部と郡部における援助対象者の相違によるニーズの相違

（問題点）

次に援助の被対象者である地域住民の立場から見たニーズの違いについて述べていきたい。近年、少子高齢化の加速の影響により、わが国の地域における年代別人口比率に大きな変革が起こっている。東京や大阪といった大都市に人口が集中する傾向は以前から見られたものの、いわゆる地方都市であってもその地域における都市部と郡部によっても同様の傾向が見られるようになった。その象徴の一つに2021年現在で20市ある政令指定都市の存在がある。ある一定の人口等の各種水準を上回れば、政令指定都市として県に属しながらもその市独自の行政活動を行う自治権が与えられる。しかしこの指定都市には、市町村合併でそれまでであった村役場や町役場が廃止され行政管轄範囲が広がることにより、地域住民に行政サービスが届きにくくなるという批判の声もある。

このような公共交通機関や商業施設などの開発が進む都市部には、若年層を中心とした世帯が数多く居住し、都市部から離れたいわゆる郡部では急激な高齢化が進んでいる。児童を含む世帯も都市部におけるその比率は高くなっている。平成27年国勢調査の結果によると、全国1,719市町村のうち、1,419市町村（82.5%）で人口減少しているものの、人口が増加した市町村は300市町村（17.5%）あり、東京都特別区部、政令指定都市及びその周辺市町村を中

心に人口が増加していることが分かっている⁽¹²⁾。また、同調査では、日本全体の高齢化率は26.6%であるが、全国の市部の高齢化率は26.2%、全国の郡部では31.0%と郡部の高齢化率が顕著に高い数値となっていることが分かる⁽¹³⁾。

このことから地域における年代別人口比率の変化によりその地域における世帯内容別構成比率も都市部と郡部では大きくその内容が異なるものとなっており、援助の対象は児童から高齢者まで同一世帯の問題であるというスローガンのもと活動を行ってきた民生委員児童委員活動に歪みが生じてきているのではないだろうか。

つまり、「援助の対象は同一世帯の問題である」ということは民生児童委員制度が設立された当初は三世代同居などによる大家族が多く存在していたことから妥当であると考えられるが、現在では核家族化が進み児童を含む世帯と高齢者世帯とが分離している状況が見られるようになったことから、「必ずしも民生委員児童委員のそれぞれの活動における対象者が同一世帯の問題ではなくなっているのではないか」ということである。

(問題点の根拠)

平成27年国勢調査によると、全国における一般世帯の1世帯あたりの人員は2.33人となっており、「両親と子ども一人」といういわゆる象徴的な核家族である1世帯あたりの人員3人を下回る結果となっている。また、核家族世帯であるが、一般世帯の総数である5,333万2千世帯に対して核家族世帯は、2,975万4千世帯の55.9%を示しており過半数を超える割合である⁽¹⁴⁾。

世帯の家族類型を詳しくみてみると、「単独世帯」は、1,841万8千世帯(同34.6%)、「夫婦のみの世帯」は1,071万8千世帯(同20.1%)、「夫婦と子供から成る世帯」は1,428万8千世帯(同26.9%)、「ひとり親と子供から成る世帯」は、474万8千世帯(同8.9%)となっている⁽¹⁵⁾。なお、世帯の種類・家族類型別世帯人員を男女、年齢5歳階級別にみると、男女共に15歳未満では、ほとんどが「夫婦と子供から成る世帯」及び「ひとり親と子供から成る世帯」に属していることが分かる⁽¹⁶⁾。

また、65歳以上世帯員のいる一般世帯数は2171万3千世帯となっており、一般世帯に占める割合は、40.7%となっている。世帯の家族類型別にみると、「夫婦のみの世帯」は642万世帯(65歳以上世帯員のいる一般世帯の29.6%)、「単独世帯」は592万8千世帯(同27.3%)であり、65歳以上の世帯員がいる家族(高齢者がいる家族)は、過半数を超える割合で子どもと同居していないことが分かる⁽¹⁷⁾。

さらに、65歳以上人口のうち、単独世帯の人口は592万8千人となっている。また、65歳以上人口に占める割合は17.7%となっており、65歳以上人口の6人に1人が一人暮らしとなっている⁽¹⁸⁾。

（問題点が及ぼす影響）

以上のことから都市部と郡部では、都市部においては若年層を中心とした核家族世帯及び児童を含む世帯が中心に居住していると想定され、住民が求めるニーズは比較児童委員としての活動に当てはまることが多く、郡部においては、高齢者を含む世帯及び高齢者単独世帯が中心として居住していることと想定されることから民生委員としての活動が主に住民のニーズに応えるものになるであろうと予測される。

このような違いがあることから民生委員児童委員に求められるニーズに相違があるのではないだろうか考えられる。さらに、被援助者である地域住民の立場から考えた場合、その地域特性（ここでは都市部か郡部か）によって求められるニーズの個々の比重に違いがあると考えられ、児童を含む世帯が多い都市部では、子育ての問題、児童虐待、青少年の非行等の児童委員に活動が求められる問題が多くなり、高齢者世帯が中心である郡部においては、民生委員としての活動が求められると考えられる。

このような現状から、画一的に配置される民生委員児童委員という現行の兼任制ではその地域に求められるニーズの違いによって民生委員児童委員の活動もどちらかの活動に重点を置いた傾きのあるものになってしまう。民生委員としてのニーズがある郡部においては民生委員としての活動に重きが置かれ児童委員としての活動が散漫になり、児童委員としてのニーズがある都市部においては児童委員としての活動に重きは置かれ民生委員としての活動が散漫になってしまう。しかし、兼任制を維持する現行制度では、例えどちらの活動に重きが置かれている状態でも一方の委員活動に専念することはできず民生委員児童委員の活動をより難しくさせているのではないだろうか。

現状の兼任制の是非を考察する上で、郡部と都市部における援助対象者の相違によるニーズの相違は重要な問題点の一つであると考えられる。

（3）主任児童委員の制度設計（職務と役割）

（問題点）

これまで、兼任制の問題点についてまとめてきたが、兼任制の是非を論じる上で、1994（平成6）年に創設された主任児童委員制度のことを考察することは必要不可欠なものであり、同制度の今後の可能性次第で、民生委員児童委員制度の方向性が決まると言っても過言ではない。しかし、現状の同制度は創設から四半世紀が過ぎているが、その潜在能力を遺憾なく発揮できている状態とは言いがたい。ここでは現状の主任児童委員の制度設計（職務と役割）について整理することとする。

主任児童委員設置運営要綱⁽⁴⁹⁾による主任児童委員の職務内容は、「児童福祉関係機関と区域を担当する児童委員との連絡・調整を行う」及び「区域を担当する児童委員が当該区域内の児童及び妊産婦等に対して行う調査・指導等の活動に対し必要な援助・協力を行う」とされている。また、児童福祉法17条の2で、「主任児童委員は、前項各号に掲げる児童委員の職務に

ついて、児童の福祉に関する機関と児童委員（主任児童委員である者を除く。以下この項において同じ。）との連絡調整を行うとともに、児童委員の活動に対する援助及び協力を行う。」と主任児童委員の職務について定められている。なお、同法同条の3で「前項の規定は、主任児童委員が第1項各号に掲げる児童委員の職務を行うことを妨げるものではない。」と定義されているが、これは、2004（平成16）年の児童福祉の一部改正により追記されたものであり、「主任児童委員も児童問題の個別の事案についてその活動を行うことができる」という内容である。これまで原則として主任児童委員による個別援助活動を行わないとされてきたが今後の主任児童委員の活動の幅を広げさせるものであった。

このことから主任児童委員は、児童福祉に関する事項を専門的に担当し、区域を担当する民生委員児童委員と関係機関との連絡調整を行うなど、当事者をサポートするネットワークとしての活動をリードする「ファシリテーター」としての役割を期待されていることがわかる。また、主任児童委員は担当区域を持たないが、個別事案の状況に応じて主任児童委員が直接関わることも出来るため、いわゆるファシリテーターのようなマネージャー的役割に加えて、個別の対応もするプレイヤー的役割の2つの役割を求められていることが分かる。以上が、主任児童委員制度の職務と役割である。

表7 【主任児童委員の役割】

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・主任児童委員は民生委員児童委員でもあるが、担当区域を持たない。 ・一定数の民生委員児童委員で組織する民児協に1人もしくは2人程度配置されている。 ・民児協の活動範囲内の児童福祉に関する事項を専門的に担当し、区域担当の民生委員児童委員と関係機関との連絡・調整を行いながら、必要に応じて個別の事案に関わる。 |
|--|

出典：筆者作成。

（問題点の根拠）

以上のことをふまえて、兼任制の問題点は、「民生委員児童委員と主任児童委員の関係性」にあると考えられる。

全民児連が2019（令和元）年に実施した「地域における児童委員・主任児童委員の活動等の現状と課題に関する調査研究」の結果から、「活動の効果と課題」において、民児協の体制について「児童のことは任せきりで、主任児童委員1人がほぼすべてのケースを抱えている状況にあるという意見も見られた」と指摘している⁽²⁰⁾。また、「区域担当児童委員と主任児童委員の連携状況について」においても、15.0%が連携出来ていないという結果が出ており、「主任児童委員と民生委員・児童委員同士の連携のための体制は必ずしも全国で活動しやすい状態まで築きあげられていないことがわかる。」と指摘している点も⁽²¹⁾、委員自身が主任児童委員制度について十分に理解している結果とは言い難く、制度創設時から続く課題を解消するには至っていない点においては、制度設計に構造的問題があると言う点を否定できない。

また、地域の関係者の制度に対する理解不足についても、全民児連が実施した全国モニター

調査の結果から、住民からの民生委員児童委員及び主任児童委員の認知度について、「区域担当委員の回答では、「5割以上」が2割を超える一方、主任児童委員では「1割未満」が3分の1強と、これまでも指摘されているように、主任児童委員の認知度の低い状況が明らかとなった。」と指摘しており、主任児童委員制度どころか、主任児童委員そのものの存在がほとんど知られていないことが分かる。そのような状態では、これまで述べてきた制度についても地域で十分に理解されているとは言えず、地域に「児童委員」と「主任児童委員」が活動している際に、両者の役割の違いについての理解も同様であると言える。

（問題点が及ぼす影響）

この主任児童委員制度の位置づけにより、主任児童委員は児童委員としての活動が主なものであるが民生委員としての活動も行わなければならないし、児童福祉法の改正により個別事例に対しての援助も可能になり児童委員との境界が曖昧になってきている。この境界が曖昧になることによって、児童委員は本来の業務を主任児童委員まかせにして民生委員としての業務により重点を置いてしまうということにもなりかねない。それでは本来の児童委員活動の活性化を遂行することはできないし、民生委員との兼任制の意味も意味のないものになってしまう。

このように主任児童委員制度の創設により、兼任制に対しての新たな問題点が生じていると言えよう。

以上が筆者の考える兼任制に対する3つの問題点である。この3つの問題点が生じている現在において、民生委員児童委員の兼任制の是非に対しての考察及び今後の制度改革を含めた議論の必要性があると考えている。

4. 考察と展望

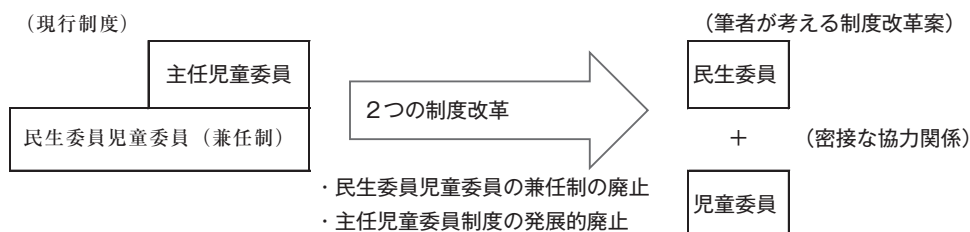
ここまで民生委員児童委員制度の問題点を整理してきたが、同制度の兼任制については、単純に民生委員制度と児童委員制度を分離すれば良いというわけではない。これまで70年以上に渡り兼任制を維持してきたことにはそれだけの有意性があるということであり、仮に同制度の分離を考えるとすれば、民生委員児童委員及び主任児童委員の個々の位置付けの明確化と役割分担の明確化が必要条件であると言える。

民生委員児童委員制度の今後の展望を考えると、本論で指摘した同制度の3つの問題点を解消していくために筆者が考える今後の同制度のあり方として、「民生委員と児童委員の兼任制の廃止」と「主任児童委員制度の発展的廃止」の2つが挙げられる。

具体的に述べると、まず今までの民生委員児童委員制度という大枠の中に主任児童委員制度があるという位置付けから、民生委員制度と児童委員制度の兼任制を廃止することで民生委員と児童委員を分離する。さらに、主任児童委員制度を児童委員制度と新たに融合させるべく主任児童委員制度の発展的廃止を行い、この新たに融合された児童委員が子どもに関する

る分野の活動を中心に行えるようにする。そして、この融合された児童委員制度と民生委員制度が既存の民生委員児童委員協議会の中で、今まで以上の密接な協力関係を築くことにより、それぞれの制度の本来意義を損なうことなく、より良い制度体制を築くことができると思われる。下記に筆者の考える制度改革案のイメージを示すこととする。

図1：筆者が考える民生委員児童委員制度改革案



出典：筆者作成。

この2つの制度改革を行うことにより、「1. 業務の多様化・複雑化に対応できる」、「2. 制度的な複雑さの解消及び職務の明確化により、委員自身の自覚を促すことができる」、「3. 委員の職務に関する不安の解消につながる」と考えている。

1つ目の「業務の多様化・複雑化に対応できる」については、既存の民生委員児童委員制度と主任児童委員制度といった複雑な制度体制を簡潔化することにより、職務を明確化することで、それぞれの委員が無駄な労力を消費することを防ぐことができ活動能力が向上することが考えられる。

2つ目の「制度的な複雑さの解消及び職務の明確化により、委員自身の自覚を促すことができる」については、複雑な制度体制を簡潔化及び職務の明確化を行うことで今までの「民生委員としての自覚はあるが、児童委員としての活動が少ないためあまり自覚がない」という状況を打開することができると考えられる。

3つ目の「委員の職務に関する不安の解消につながる」については、民生委員と児童委員の職務を分けることにより、それぞれの委員活動にあてる時間的余裕が増し職務に関する不安の解消につながると考えられる。

以上が、この2つの制度改革を行うことにより生まれると考えられる3つのメリットである。このような制度改革を行うことで、今までわかりにくかった制度体制をより簡潔にすることができ、制度の従事者である民生委員児童委員、主任児童委員が活動しやすくなることはもとより、地域住民の理解を得やすい結果になるのではないかと思う。

しかし、ここで考えなければならないのは制度改革後のメリットだけではなく、起こり得るデメリットについても考察を加えなければならない。そこで考えられるデメリットとしては、「制度改革後の混乱」と「それぞれの委員のなり手について」である。

「制度改革後の混乱」については、先述の通り民生委員児童委員の兼任制が始まった当初にも確認されており、直近の制度改革であった主任児童委員制度の創設の際に様々な混乱があったことが記憶に新しい。民生委員児童委員の兼任制、主任児童委員制度の創設の過程が急なピッチであったこともその原因の一つであるが、このような混乱は当然予測できるものである。また、既存の民生委員児童委員と主任児童委員の融合についても、慎重に行わなければ大きな混乱に発展すると予想される。

また、「それぞれの委員のなり手について」は、現状の両委員のなり手不足の問題と重なる部分がある。この制度改革は、兼任制の廃止であるが民生委員制度と児童委員制度を完全に分離するものではないため、これまでの主任児童委員を児童委員に融合したとしても児童委員活動を専門的に行う児童委員の数が圧倒的に少なくなるのは目に見えていると言える。民生委員と児童委員の数的整合性についても考えなければならず、加えて委員のなり手不足である現状の問題も重なりと大きなデメリットであると言わざるを得ない。

このように2つの制度改革を行うことによって考えられる2つのデメリットを挙げたが、「制度改革後の混乱」については、これからの慎重な議論と改革により最小限の被害に抑えられるものと考えられる。また、「それぞれの委員のなり手について」については、制度改革を行うという前提でなくても現状の同制度の抱えている問題と共通するものなので、今後考えていかなければならない問題である。

以上のことからそれぞれのメリット・デメリットを踏まえ筆者の見解としては、民生委員児童委員それぞれの活動のさらなる活性化を図るためには、民生委員制度と児童委員制度の兼任制を廃止し、児童委員制度と主任児童委員制度との新たな融合を図るべきであると思われる。しかし、このような改革を行う上で今まで以上に必要とされるものとして、「民生委員と児童委員の位置付けの再確認」や「委員の役割分担の明確化」が求められることは言うまでもない。さらには、主任児童委員制度創設時に起こった混乱と同じ過ちを犯さないためにも個々の委員の制度に対する知識、認識を共通のものにする必要があると考えている。

引用文献

- (1) 全国福祉協議会, 1964, 『民生委員制度四十年史』 pp.332-333.
- (2) (1) 前掲書 pp.332-333.
- (3) (1) 前掲書 pp.335-336.
- (4) (1) 前掲書 pp.335-336.
- (5) (1) 前掲書 pp.337.
- (6) 厚生労働省, 2019, 「民生委員（児童委員）数, 委員の種類」, 『令和元年度福祉行政報告例』
- (7) 全国民生委員児童委員連合会, 「調査2 民生委員・児童委員の活動および意識に関する調査」『民生委員制度創設100周年記念全国モニター調査 報告書（第2分冊）の概要』.

p1.

(8) (7) 前掲書 p1.

(9) 厚生労働省, 2019, 「民生委員（児童委員）の相談・支援件数」, 『令和元年度福祉行政報告例』

(10) (9) 前掲書.

(11) (9) 前掲書.

(12) 総務省統計局, 2016, 「人口等基本集計結果 結果の概要」, 『平成27年国勢調査』 p14.

(13) (12) 前掲書. P50.

(14) (12) 前掲書. p33.

(15) (12) 前掲書. p37.

(16) (12) 前掲書. p37.

(17) (12) 前掲書. p42.

(18) (12) 前掲書. p42.

(19) 厚生省, 1993, 『主任児童委員設置運営要綱』(平成5年3月31日).

(20) 全国社会福祉協議会全国民生委員児童委員連合会 (2020) 「地域における児童委員・主任児童委員の活動等の現状と課題に関する調査研究 報告書」 p43.

(21) (20) 前掲書. p53.

(22) (7) 前掲書. p3.

参考文献

- ・安齊芳高, 2001, 「主任児童委員制度創設をめぐる経緯と今日的課題」『子ども家庭福祉学』, 創刊号, 日本子ども家庭福祉学会.
- ・松原康雄, 2004, 「主任児童委員における子育て支援活動の先駆的役割について」『平成15年度児童環境づくり等総合調査研究事業報告書』こども未来財団.
- ・中島修, 2019, 「民生委員制度100周年にみる民生委員の意義と役割」『文京学院大学人間学部研究紀要 Vol.20』, 文京学院大学人間学部.
- ・全国福祉協議会, 1964, 『民生委員制度四十年史』.
- ・全国福祉協議会, 1968, 『民生委員制度五十年史』.
- ・全国社会福祉協議会, 1998, 『民生委員・児童委員活動10年小史』.
- ・全国福祉協議会, 1988, 『民生委員制度七十年史』.
- ・全国社会福祉協議会, 2019, 『民生委員制度百年通史』.
- ・全国民生委員児童委員連合会, 2020, 『地域における児童委員・主任児童委員の活動等の現状と課題に関する調査研究 報告書』.
- ・全国民生委員児童委員連合会, 「調査2 民生委員・児童委員の活動および意識に関する調査」『民生委員制度創設100周年記念全国モニター調査 報告書 (第2分冊)』.